

VIE POLITIQUE

LA RUSSIE FACE AUX DERNIÈRES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN

I – Russophobie, fake news et réactions des acteurs européens

Le climat de tension politique croissante entre la Russie et l'Union européenne, dans un cadre plus large d'une forte opposition entre la Russie et l'Occident qui remonte au moins à 2014 (événements de Crimée-Ukraine) et qui a été fortement exacerbé avec l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, a multiplié les accusations concernant l'implication des Russes dans la campagne électorale pour le renouvellement du Parlement européen. Les dirigeants russes auraient eu pour objectif de favoriser, par une série d'actions (financement de partis et de mouvements politiques, diffusion de fausses informations, piratage de sites et courriers électroniques de candidats et d'hommes politiques « indésirables », piratage des procédures de vote, etc.), la victoire des forces dites « souverainistes » afin d'affaiblir l'Union. Cela vaut évidemment non seulement pour les élections du Parlement européen, mais aussi pour les élections politiques dans certains pays clés de l'UE tels que la France, l'Italie et l'Allemagne, où les partis de la droite eurosceptique ont été plus ou moins favorisés par le vote ces dernières années, sans arriver au gouvernement, sauf dans le cas italien¹.

La presse internationale s'est constamment concentrée sur ce type de spéculations depuis 2016. La russophobie n'a jamais été aussi exacerbée. Les espions de la guerre froide sont devenus

des trolls, des disséminateurs de *fake news* prêts à discréditer les forces politiques traditionnelles et progressistes dans ce que les experts appellent « la guerre hybride ».

La Résolution du Parlement européen sur l'état des relations politiques entre l'Union européenne et la Russie, approuvée le 12 mars 2019, offre une image détaillée de l'influence « désastreuse » de la Russie sur la scène politique internationale. Dans ce document, qui contient la liste de toutes les raisons de friction et de déception, on demande à la Russie de respecter les normes internationales mais, d'une manière plutôt pragmatique, on juge utile de poursuivre la collaboration dans une série de secteurs stratégiques d'intérêt commun (tels que définis dans les conclusions du Conseil des affaires étrangères du 14 mars 2016), même si l'on précise que la Russie « ne peut plus être considérée comme un partenaire stratégique »². En dépit de la longue liste de questions critiques, le Parlement réaffirme son soutien aux principes qui guident la politique européenne à l'égard de la Russie et appelle à une meilleure définition du « dialogue sélectif » (considérant également que l'UE est le principal partenaire commercial de la Russie). La collaboration sélective peut donc se poursuivre sur des questions concernant la région MENA, les régions arctique et nordique, le terrorisme et le cyber-terrorisme, la non-prolifération et le contrôle des armements, la stabilité dans le cyberspace, le crime organisé, les migrations et le changement climatique. Cependant, en termes d'approvisionnement en énergie, le projet russe *Nord Stream 2* représente un danger pour le marché de l'énergie de l'UE.

Une partie importante de la Résolution est réservée à la sécurité informatique. On

¹ En référence au premier gouvernement de la législature inaugurée après les élections de 2018, une coalition entre le Mouvement 5 étoiles et la Ligue (droite), entrée en crise en août 2019 et remplacée par une coalition entre le Mouvement 5 étoiles et le Parti démocrate (centre-gauche).

² https://russiaeu.ru/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_english.pdf.

stigmatise ouvertement « l'ingérence russe visant à influencer les élections et les référendums et à favoriser les tensions dans les sociétés européennes » et « le soutien du Kremlin aux partis anti-européens et aux mouvements d'extrême droite ». La Résolution appelle à une plus grande unité des États européens dans la lutte contre tous les dangers qui viennent de la Russie, y compris le financement des partis politiques (qui peut être utilisé pour déstabiliser le projet européen de l'intérieur) et demande l'adoption immédiate de nouvelles sanctions contre certains fonctionnaires publics.

La « russophobie » tire son origine du rôle de premier plan joué par la Russie sur la scène internationale, qui combine l'intérêt traditionnel pour les pays de l'« étranger proche », c'est-à-dire de l'ancienne Union soviétique (surtout en raison de la présence de larges minorités russophones), à l'intervention dans d'autres régions de crise internationale, où ce pays compense les divisions des puissances occidentales (Syrie, Libye, Venezuela). D'autre part, cette phobie est également un reflet de la faiblesse des partis politiques traditionnels et de la désaffection de l'électorat pour les institutions européennes, qui se poursuit depuis plus d'une décennie. C'est un mélange pervers de composants qui risque cependant de produire une attitude paranoïde aux limites du paradoxe.

Au-delà des cyber-attaques présumées (et donc prévisibles), l'ingérence de la Russie dans les élections européennes a été considérée comme un risque sérieux pour plusieurs raisons. Premièrement, les élections ont coïncidé avec une fragmentation politique croissante et plusieurs partis eurosceptiques étaient favorisés dans les sondages. Deuxièmement, les élections européennes sont plus vulnérables aux tentatives de « désinformation » car elles attirent moins d'électeurs et ceux-ci sont moins informés.

Troisièmement, il est difficile de contrôler de manière étendue le processus de vote car chaque pays applique une législation différente, notamment en ce qui concerne les procédures de vote et le calcul du vote.

Cependant, les institutions européennes se sont organisées à l'avance. En mars 2015, le Service d'action extérieure de l'UE a mis en place le groupe de travail *East StratCom* (« pour lutter contre les campagnes de désinformation en cours en Russie »), une agence qui devrait également promouvoir les valeurs européennes en Russie. L'objectif était de surveiller les médias russes tels que *RT* et *Spoutnik*, considérés comme outils de propagande à l'étranger, et d'analyser l'impact de la désinformation. En vue des élections européennes, a été lancé un site internet pour informer sur les tactiques d'interférence de la Russie (<https://euvsdisinfo.eu/>). En janvier 2018, un groupe composé d'experts universitaires, de responsables de médias et d'ONG a été créé dans le but de formuler des recommandations pour lutter contre les fausses informations et la désinformation (le rapport final de mars 2018 ne mentionnait toutefois pas expressément la Russie)³. En décembre 2018, la Commission et la Haute représentante pour la politique étrangère et de sécurité ont adopté un nouveau plan d'action commun de l'UE contre la désinformation⁴, axé sur la nécessité d'une plus grande collaboration mutuelle entre les États membres. En février 2019, le Conseil européen a adopté ses conclusions sur la garantie d'élections européennes libres et équitables⁵, qui intègrent les demandes du *joint plan*

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

⁴ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf.

⁵ www.consilium.europa.eu/media/38237/190219-council-conclusions-on-securing-free-and-fair-european-elections.pdf.

concernant la participation d'entreprises privées (notamment les géants de l'internet) et la création d'un système européen d'alerte rapide pour mieux coordonner les actions et partager les informations entre les États membres. Un réseau européen de coopération électorale a également été mis en place pour servir de forum d'échange d'informations et de bonnes pratiques, qui s'est réuni à plusieurs reprises au cours du premier semestre de l'année 2019. Enfin, le 17 mai 2019, le Conseil européen a approuvé le Règlement 2019/796 « concernant des mesures restrictives contre les cyber attaques menaçant l'Union ou ses États membres » qui permet à l'Union européenne d'imposer des mesures restrictives visant à décourager et à combattre les cyber attaques qui constituent une menace externe pour l'UE ou ses États membres, y compris les cyber attaques contre des pays tiers ou les organisations internationales, si des mesures restrictives sont jugées nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique étrangère et de la sécurité commune.

La collaboration avec le secteur privé (en particulier les médias sociaux) est l'un des outils les plus importants pour assurer la sécurité des élections. À cette fin, un code européen volontaire (*EU-wide Code of Practice on Disinformation*) élaboré en septembre 2018 contient des règles spécifiques pour l'identification et la fermeture des *account de fake news*. Le code a été signé par Facebook, Twitter et d'autres sociétés, telles que Google et Mozilla. En particulier, Microsoft, grâce à son programme *Defend Democracy*, permettait de suivre les tentatives de piratage par la Russie.

Mais si la cyber sécurité est désormais en mesure de garantir la protection du déroulement du vote, en ce qui concerne la diffusion de *fake news* ou le soutien à des partis « souverainistes » (par le biais non seulement d'un *soft power*, mais

également d'un financement réel), le problème est différent.

II – La position russe en matière de politique étrangère et des relations avec l'Union européenne

La position officielle de la Russie sur les priorités de ses relations internationales figure dans un document qui, bien que daté, a néanmoins été adopté après les événements en Ukraine et donc lorsque les relations avec l'Occident s'étaient déjà détériorées. Il s'agit de la « Conception de la politique étrangère de la Fédération de Russie », approuvée par le Président le 30 novembre 2016. La lecture du document fournit des éléments importants pour évaluer l'attitude de la Russie au cours des dernières années dans son ensemble.

Les objectifs de la politique étrangère y sont clairement exprimés : assurer la sécurité nationale, la souveraineté et l'intégrité territoriale, consolider la position de la Russie en tant que centre d'influence mondiale, assurer la protection effective des droits et intérêts légitimes des citoyens et compatriotes russes résidant à l'étranger.

En ce qui concerne la vision générale des relations internationales, le document souligne que la mondialisation a créé de nouveaux centres de pouvoir économique et politique. Le pouvoir mondial s'est décentralisé en direction de la région Asie-Pacifique, érodant ainsi la domination économique mondiale et politique des puissances occidentales traditionnelles. En outre, « la diversité culturelle et de civilisation du monde et l'existence de plusieurs modèles de développement deviennent de plus en plus évidentes ». Cela signifie que la concurrence entre les États ne concerne pas seulement les ressources économiques, le potentiel humain et technologique, mais acquiert de plus en plus une dimension de civilisation et de conflit entre des valeurs

différentes. En conséquence, on stigmatise ouvertement le comportement des pays qui cherchent à imposer leurs valeurs, une attitude qui est considérée comme un signe d'intolérance et de xénophobie dans les relations internationales.

Est également critiquée l'utilisation de deux poids, deux mesures dans l'application du droit international (souveraineté et intégrité territoriale des États, droit des peuples à l'autodétermination). La Russie va s'opposer donc à toute tentative d'ingérence dans les affaires intérieures des États afin de provoquer un changement de régime inconstitutionnel, également avec le soutien d'acteurs non étatiques tels que des groupes terroristes et extrémistes. La référence, bien que non explicite, est au soutien occidental aux changements de régime dans les pays de l'ancienne Union soviétique (y compris l'Ukraine) et à l'application de deux poids, deux mesures en ce qui concerne l'autodétermination du Kosovo, d'une part, et celle d'une série de régions habitées par des russophones dans l'ancien espace soviétique, de l'autre.

La condamnation du comportement de l'OTAN, avec son élargissement continu à l'Est jusqu'à toucher les frontières russes, est une conséquence de ces prémisses. Néanmoins, l'Union européenne reste un partenaire important en matière de commerce, d'économie et de politique étrangère pour la Russie, qui cherche une coopération « constructive, stable et prévisible » avec l'UE et avec les différents pays européens (en particulier Allemagne, France, Italie et Espagne), fondée sur les principes de l'égalité et du respect des intérêts mutuels.

Comme indiqué sur le site de la mission permanente auprès de l'UE de la Fédération de Russie⁶, la crise ukrainienne

a été le résultat de la « politique de renforcer la sécurité au détriment de celle des autres », poursuivie par les pays occidentaux depuis plus d'un quart de siècle. C'est le cas des vagues successives d'élargissement de l'OTAN, malgré les assurances contraires données aux plus hauts niveaux et en violation des déclarations solennelles relatives à la création d'un système de sécurité égal et indivisible dans l'espace euro-atlantique. En ce qui concerne les relations Russie-UE, on admet que celles-ci traversent une période difficile⁷. La crise ukrainienne a fait naître le besoin urgent d'élaborer conjointement un « modèle des relations Russie-UE dans la région du voisinage commun, qui prenne en compte les intérêts de toutes les parties concernées et de tous les pays de la région. [...] Dans ce contexte, beaucoup dépendra de la disponibilité de l'UE pour établir un véritable dialogue de fond sur l'harmonisation des processus d'intégration européenne et eurasiennne ».

L'attitude de la Russie à l'égard de ses partenaires occidentaux est rappelée dans d'autres documents officiels, notamment dans les messages annuels du Président à l'Assemblée fédérale. Le message de mars 2018, prononcé quelques jours avant les élections qui l'auraient couronné pour le quatrième mandat non consécutif, a été particulièrement « musclé ».

Des tendances nationalistes et hégémoniques similaires imprègnent le récit officiel à l'occasion de la célébration des dates épiques de l'histoire de la Russie (et de l'URSS). À titre d'exemple, peut être cité le discours pour célébrer la victoire sur le fascisme lors du défilé du 9 mai 2019 (74^e anniversaire de la victoire)⁸. La victoire sur le nazi-fascisme (dont le protagoniste était l'URSS de Staline, et Poutine ne l'oublie

⁶ Russian Foreign Policy, <https://russiaeu.ru/en/russian-foreign-policy>.

⁷ Brief overview of relations, <https://russiaeu.ru/en/brief-overview-relations>.

⁸ www.kremlin.ru/events/president/news/60493.

pas) sert également à contrer la « diabolisation » occidentale du leadership russe, considérée comme populiste, souveraine et donc inévitablement aussi fasciste et favorable aux partis néonazis et néo-fascistes.

III – La presse russe et les élections européennes

Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'un changement de la majorité politique dans les institutions européennes aurait été avantageux pour la Russie (les sanctions économiques continuent de peser, mais elles sont appliquées par le Conseil européen, à l'unanimité, et non par le Parlement ou la Commission), il n'est pas tout à fait crédible que l'influence russe puisse bouleverser les résultats politiques et influencer l'opinion publique européenne et internationale aussi profondément et avec une telle ampleur, compte tenu du nombre de pays appelés à voter.

La presse russe a accordé une attention limitée aux élections au Parlement européen. Il n'y a aucun intérêt particulier à l'égard de cet organisme, perçu comme dépourvu de pertinence pour les politiques du continent (l'Union européenne elle-même en tant que sujet politique ne jouit pas d'un grand prestige en Russie).

Dans une série d'articles publiés dans *Nezavisimaja Gazeta*, *Kommersant*, *Vedomosti* et *Rossijskaja Gazeta*, rendant compte, avant le vote, de la situation des forces politiques et de leurs perspectives, les commentateurs russes n'ont pas procédé à des évaluations très différentes de celles de la presse occidentale⁹. Ils ont fermement insisté sur la question du *Brexit* pour rappeler comment cet événement a

influencé et continue d'influencer l'attitude des forces politiques (décourageant la sortie d'autres pays). Dans le même temps, ils ont souligné le manque de confiance de l'électorat envers les « bureaucrates » de Bruxelles. S'agissant du front « souverainiste », tout en notant la croissance de certaines composantes, on a admis qu'elles n'auraient pas eu un résultat qui aurait pu vaincre les trois principaux fronts européenistes : libéral, de centre-gauche et populaire. En outre, on a souligné les divisions parfois sensibles entre les différentes parties sur ce front, reflétant les intérêts opposés des différents pays. En particulier, dans *Kommersant* et *Vedomosti*, il a été rappelé qu'en dépit du manque de confiance des répondants vis-à-vis de l'avenir de l'UE, près de 90 % des électeurs pensent que la fin de l'Union européenne aggraverait considérablement leur vie. Dans la *Nezavisimaja Gazeta* du 19 mai, la nouvelle du rassemblement des « souverainistes » à Milan a été largement commentée, soulignant que, dans la mesure où ces forces obtiendraient jusqu'à 25 % des sièges, il s'agirait principalement d'une minorité « de bloc » avec des intérêts très contradictoires à l'intérieur. L'attitude vis-à-vis de la Russie figure par exemple parmi les motifs de friction, car certains partis (comme le PiS polonais et les partis conservateurs des pays baltes) sont ouvertement antirusse, alors que d'autres (*Lega*, *Fidesz*, *Front national*) sont en faveur de l'amélioration des relations avec la Russie. Les Italiens et les Polonais sont également divisés sur le sujet de la gestion de l'immigration.

Comme les résultats du vote l'ont montré (et comme déjà annoncé par les sondages et certaines analyses), le poids des « souverainistes » n'a pas été déterminant pour la composition des groupes parlementaires européens. En ce qui concerne les résultats du vote, la presse russe (consultée dans les jours qui

⁹ Les pages internet des principaux journaux ont été analysées à partir du 15 mai (www.ng.ru; www.rg.ru; www.kommersant.ru; www.novayagazeta.ru; www.vedomosti.ru). Pour les chaînes de radio et de télévision les plus indépendantes, on s'est référé à la radio *Echo Moskvy*, aux chaînes de télévision *Rain TV* et *RBC*.

ont suivi le vote) n'utilise pas des tonalités très différentes de celles européennes. Seul le quotidien gouvernemental *Rossijskaja Gazeta* souligne avec plus d'emphase le résultat des souverainistes. Dans le numéro du 27 mai, *Rossijskaja Gazeta* publie une interview du président de la Douma d'État Volodine, selon lequel « les élections au Parlement européen ont démontré une demande de souveraineté ». *Nezavisimaja Gazeta* parle également d'un « virage à droite », tandis que *Kommersant* rapporte que « les populistes ont obtenu moins de succès qu'ils ne s'attendaient ». D'autres journaux analysent plus amplement les résultats dans certains pays, comme *Novaja Gazeta* (« Le pouvoir de la vengeance : Le Pen a remporté le duel avec Macron aux élections européennes »). *Nezavisimaja Gazeta* souligne la nouvelle de l'élection de Puidgement au Parlement européen. Selon *Vedomosti*, cependant, « le Parlement européen est resté sous le contrôle des centristes » (les populistes ont renforcé leurs positions mais le résultat a été moins bon que prévu).

IV – Perspectives futures des relations entre la Russie et l'UE

En conclusion, comment peut-on évaluer l'attitude de la Russie à l'égard des élections européennes et, plus généralement, des relations avec les institutions européennes ? Les exagérations sont sûrement dangereuses¹⁰ et les déclarations non étayées par preuves certaines et par une étude attentive de l'histoire de ce pays peuvent produire des erreurs stratégiques. Malgré les raisons évidentes de friction, les intérêts communs sont nombreux : sécurité énergétique, lutte contre le terrorisme, proximité géographique, tourisme, etc.

¹⁰ Après son implication dans le piratage du Comité démocrate lors des élections américaines de 2016, la Russie a été accusée par le *German Marshall Fund* d'ingérence dans les processus électoraux de vingt-sept pays au cours des quinze dernières années.

Dans un article publié en mars 2019 sur le site internet du Conseil européen des relations internationales, on trouve une analyse assez correcte des relations entre la Russie et l'Union européenne, décrivant quelques scénarios possibles et expliquant ce que l'UE et la Russie devraient attendre l'une de l'autre¹¹. Traditionnellement, la Russie n'a jamais considéré l'UE comme une puissance politique (la voyant comme influencée par les États-Unis), tout en maintenant des relations économiques privilégiées avec ses États membres. Cette dissociation entre le profil économique et le profil politique aurait conduit la Russie à des erreurs d'évaluation¹² (par exemple, elle n'a pas prévu une réaction aussi dure du côté européen aux faits de Crimée et Ukraine, avec l'application de sanctions). De plus, une implication à grande échelle de la Russie dans les élections européennes est jugée peu probable pour plusieurs raisons, notamment pratiques. Le principal intérêt de la Russie est d'avoir une UE unie politiquement et capable de devenir un pôle autonome de la politique internationale.

L'analyse d'Andrej Kortunov, directeur général du Conseil des affaires internationales de Russie (une ONG liée au ministère des Affaires étrangères), est aussi extrêmement lucide : dans un article de 2016, il a souligné les erreurs stratégiques que la Russie a toujours commises dans sa vision traditionnelle de l'Union européenne qui souffrirait d'une mentalité persistante du passé empêchant une véritable modernisation politique¹³.

Les contradictions entre l'UE et la Russie se poursuivent, mais elles ne sont plus aussi

¹¹ K. LILK, *The outcome of May's European Parliament elections will inform Moscow's understanding of the EU as a political actor on the global stage – but what message will Europe send ?*, 11 mars 2019, www.ecfr.eu/article/commentary_europe_russia_importance_of_european_parliament_election.

¹² Comme le souligne A. KORTUNOV, *Seven Phantoms of the Russia's Policy Toward the European Union*, www.russiancouncil.ru, 6 avril 2016.

¹³ *Id.*

saillantes qu'auparavant, en raison d'une série d'ambiguïtés qui a toujours existé. Subsiste une forte incompatibilité sur le front des valeurs et l'incapacité de comprendre, du côté occidental, un système politique particulier, façonné par une histoire (et une géographie) particulière qui empêche l'application ou l'importation de la conception occidentale des droits et des pouvoirs.

Le manifeste ressentiment que la Russie montre à l'égard de l'Union européenne (pour ne pas être traitée comme un partenaire privilégié bénéficiant du statut de superpuissance et de principal fournisseur d'énergie, mais de la même manière que d'autres anciens pays communistes) et son manque de compréhension des mécanismes de fonctionnement de l'Union et des systèmes politiques de ses États membres (sociétés civiles réellement indépendantes, médias non manipulables, etc.) risquent d'isoler de plus en plus le pays du côté occidental en le poussant vers l'Est. Même si cette trajectoire pouvait être rentable à court terme sur le plan des relations économiques et de la solidarité politique, négliger complètement les relations avec l'Europe et avec la culture et les traditions européennes dont la Russie est partie, malgré sa lacération anthropologique, peut avoir à long terme des résultats négatifs pour la modernisation réelle du pays. L'Union elle-même risque d'avoir des sources de conflit perpétuelles à ses frontières orientales. Un rapprochement réciproque des positions est donc non seulement souhaitable, mais mutuellement bénéfique. Laissant de côté cette douloureuse campagne électorale aux tonalités souverainistes et russophobes, il serait souhaitable de revenir à la table de la raisonnable et de la diplomatie.

Angela DI GREGORIO

*Professeur de droit public comparé
Université de Milan, Italie*

LE RÉFÉRENDUM RÉVOCATOIRE EN ROUMANIE

Reprenant le vocable jadis forgé par Maurice Duverger¹⁴, la doctrine roumaine qualifie généralement le système politique du pays de « régime semi-présidentiel »¹⁵, quoiqu'il soit (selon nous) possible d'évoquer un régime parlementaire. En effet, le Parlement peut être dissous sous certaines conditions (art. 89 de la Constitution) et le Gouvernement y est « politiquement responsable, pour toute son activité, uniquement devant le Parlement » (art. 109 de la Constitution).

Traditionnellement, ces deux éléments sont perçus comme constitutifs d'un régime parlementaire, même si l'on se souviendra que le Royaume de Norvège va à l'encontre de cette définition, aucune élection anticipée du *Storting* n'étant permise. Plus fondamentalement, le système roumain consacre « le pouvoir politique de la majorité [parlementaire] »¹⁶. En d'autres termes, comme le soulignait Boris Mirkine-Guetzévitch, « les ministres sont responsables parce que la majorité doit gouverner. C'est le principe de la volonté de la majorité qui oblige le cabinet à être "responsable", c'est-à-dire à se démettre quand la majorité le veut »¹⁷.

¹⁴ Cf. notamment « Les monarchies républicaines », *Pouvoirs*, n° 78, p. 107-120.

¹⁵ En ce sens, voir E.S. TANASESCU, « Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de la Roumanie », *RFDC*, n° 73, 2008, p. 181-185 ; « Glissement présidentieliste d'un régime semi-parlementaire (le cas de la Roumanie) », *Revue d'études politiques et constitutionnelles européennes*, n° 1, 2008, p. 41-76 ; « The President of Romania or the slippery slope of a political regime », *European Constitutional Law Review*, n° 1, 2008, p. 64-97.

¹⁶ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 1, n° 4, p. 415.

¹⁷ *Ibid.*